



You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Gouvernance metropolitaine comme outil du renouvellement economique et de la "resilience" dans les anciennes regions industrielles. : exemple de la conurbation silesienne en Pologne

Author: Robert Pyka

Citation style: Pyka Robert. (2015). Gouvernance metropolitaine comme outil du renouvellement economique et de la "resilience" dans les anciennes regions industrielles. : exemple de la conurbation silesienne en Pologne. W: G. Libor, R. Pyka, D. Nowalska-Kapuścik (red.), "Regionalisation in Europe : the state of affairs" (S. 130-166). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE COMME OUTIL DU RENOUVELLEMENT ECONOMIQUE ET DE LA « RÉSILIENCE » DANS LES ANCIENNES RÉGIONS INDUSTRIELLES – EXEMPLE DE LA CONURBATION SILÉSIEENNE EN POLOGNE

Introduction

Gouverner une métropole signifie posséder la capacité d'organiser un espace, souvent polarisé et morcelé afin de mobiliser ses ressources et ses capitaux endogènes dans le but d'assurer un développement équilibré dans le contexte de concurrence interterritoriale généralisée.

Les anciennes régions industrielles de l'Europe Centrale, comme celle de la Haute Silésie en Pologne, ont déjà passé les premiers stades de transformation relatifs à la fermeture des grandes unités industrielles qui ont été substitués en partie par le secteur tertiaire. Elles se sont aussi libérées des bras de fer de l'État planificateur pour lequel elles constituaient un outil d'endoctrinement. Leur avenir dépend aujourd'hui à la fois des logiques globalisées et des facteurs locaux qui déterminent le fonctionnement de l'espace métropolitain.

La Métropole Silésienne, sans avoir réglé tous les problèmes de ses 14 villes indépendantes relatifs à la transformation postindustrielle, doit faire face aujourd'hui aux mêmes défis globaux que toutes les agglomérations européennes et rejoindre la compétition au niveau du marché international. Pour cela, il serait nécessaire de la doter d'un régime lui permettant de se réinventer en tant que nouveau territoire, tout en renouvelant en parallèle les bases de son développement.

Dans cet article, sera, tout d'abord, abordée la problématique de la transformation des anciennes régions industrielles en espaces dotés des fonctions métropolitaines. Il sera ainsi question de *résilience urbaine* relative à la capacité de résistance aux chocs et d'un renouvellement socioéconomique des villes. Ensuite, nous envisagerons une présentation de la métropole et son système de gouvernance comme étant l'un des facteurs de flexibilisation dans l'espace métropolitain favorisant le passage d'une région industrielle vers une région réflexive et créative se fondant sur l'économie de la connaissance. Cela permettra de savoir si le re-

nouvellement économique dans les anciennes agglomérations industrielles exige l'adoption d'un gouvernement métropolitain spécifique.

L'ancienne région industrielle et son potentiel métropolitain

La conurbation silésienne sous l'ancien régime

La Haute Silésie et sa partie centrale la plus industrialisée en particulier, a vécu son âge d'or comme d'autres régions de ce type (la région de la Ruhr en Allemagne) à l'époque du charbon et de l'acier, tout en faisant l'objet de multiples rivalités des grandes puissances européennes de l'époque. Cela a contribué aux passages historiques difficiles de ce territoire dont les frontières se déplaçaient deux fois au cours du XX^e siècle.

Une première fois, suite à la première Guerre Mondiale quand la Pologne est réapparue sur la carte de l'Europe et à l'issue du plébiscite ainsi que des insurrections silésiennes, la région a été partagée entre la Pologne et l'Allemagne.

Les frontières de la Haute-Silésie ont été rectifiées pour la deuxième fois après la seconde Guerre Mondiale et à la suite des décisions prises pendant les conférences de paix ; toute la Haute-Silésie a été intégrée à l'État polonais de l'après-guerre. Le régime de la démocratie populaire a supprimé toute autonomie silésienne ; cet aspect ne correspondant pas à la logique centraliste et unitaire de l'État socialiste, qui voulait contrôler entièrement la machine industrielle silésienne qui d'ailleurs a été nationalisée et qui est devenue l'outil d'industrialisation et de réalisation d'objectifs idéologiques.

C'est ainsi que le District Industriel de la Haute-Silésie (Górnośląski Okręg Przemysłowy, GOP) a vu le jour en tant que grand ensemble d'unités d'industrie chimique, mécanique, métallurgique, mais avant tout des mines et des fonderies en Pologne. Le District Industriel de la Haute-Silésie ne disposait pas d'une dimension institutionnelle et ne correspondait pas au développement parallèle d'une conurbation urbaine. Il était composé d'usines et de centres industriels dont les rapports et les stratégies de production étaient définies et contrôlées par le centre basé à Varsovie. On pourrait dire que le District Industriel de la Haute-Silésie fonctionnait sur le territoire de la conurbation silésienne et ses usines constituaient des enclaves territoriales exclues du pouvoir des autorités locales et de l'espace urbain.

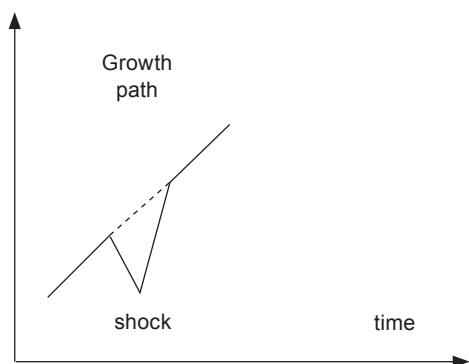
L'optique d'une conurbation ne présentait pas une perspective appropriée du point de vue du district gouverné par le pouvoir central, pour lequel la division en villes-communes de cette surface urbaine n'avait pas de plus grande

importance. Le fonctionnement intégré de la conurbation au sens moderne du terme, comptait uniquement composé de deux dimensions. D'abord, au niveau du système de transport qui favoriserait la mobilité des matières premières et des employés au sein du district industriel, puis au niveau du système éducatif qui assurait une offre suffisante de main-d'œuvre.

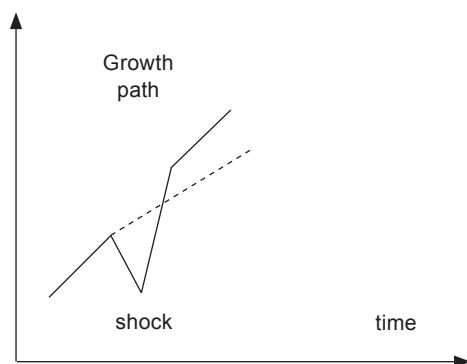
À l'époque industrielle le développement de la conurbation silésienne était largement dissocié du fonctionnement du niveau local. Il résultait de la disponibilité des matières premières et d'une politique d'industrialisation menée à l'échelle centrale dont les villes silésiennes étaient à la fois les bénéficiaires, quant aux emplois disponibles et victimes si on prend en considération la dégradation de l'environnement ou une structure socio-éducative pénalisante dans la période qui a suivi.

Changement du paradigme après 1989 : enjeu de résilience et la recherche de nouveaux chemins de développement

La désindustrialisation de la Haute-Silésie a constitué un choc auquel la région a dû faire face pour revenir sur le chemin précédent de son développement ou créer une nouvelle stratégie avec une nouvelle voie de développement conforme à la conception d'*urban resilience* (Simme et Martin 2009). Cette dernière notion revoit la capacité d'une ville ou d'une agglomération à anticiper, agir et sortir d'une période de perturbations. Une agglomération résiliente (*resilient agglomeration*) est une agglomération qui entraîne, après une période de déstabilisation, une certaine adaptation et reste cependant capable de maintenir un niveau de croissance ainsi que la direction de son développement, qui est capable de revenir à la croissance de départ après une phase de stagnation (*equilibrium approach*). Enfin, en résultat d'un changement profond de la structure socioéconomique, elle peut noter la même, voire une plus importante dynamique de croissance en choisissant une nouvelle voie de développement (*evolutionary approach*) (Drobnia 2012).



Graphique 1. Réponse d'un système économique face au choc – approche d'équilibre
Source: Simme, Martin (2009)



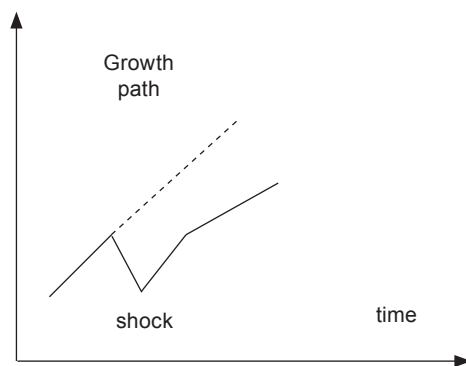
Graphique 2. Réponse d'un système économique face au choc – approche évolutionniste
Source: Simme, Martin (2009)

Une des dimensions du processus de la transformation dans la conurbation silésienne et sa région était la restructuration du secteur industriel qui s'est traduit par la liquidation d'un nombre important d'usines, à travers la privatisation d'autres usines et par la croissance du secteur tertiaire.

On retrouve une autre dimension de la transformation à travers le changement de la structure socioprofessionnelle et son adaptation à l'économie fondée sur les services ainsi que par la création des écoles de niveaux, intermédiaire et supérieur.

La restructuration de l'industrie dans l'agglomération silésienne, à travers la fermeture ou la privatisation des unités industrielles a entraîné une baisse significative des offres d'emplois dans ce secteur de l'économie. Le nombre de 400 000 personnes qui travaillaient dans les mines en 1989 a été réduit de moitié au début du XXI^e siècle. Des problèmes sociaux importants comme l'exclusion sociale ont alors vu le jour. Il faut néanmoins souligner que déjà en 2002, la moitié de la population active de la région travaillait dans le secteur des services et la part du nombre d'ouvriers a baissé de manière importante, atteignant jusqu'à 17% de la population globale ; soit donc de 2/3 par rapport à la phase initiale de la transformation (Szczepański et Zagała 2009).

En se référant à deux modèles de transformation distingués par M. Castells, la conurbation silésienne s'inscrit dans le modèle germano-japonais, dans lequel le développement du secteur tertiaire va de pair avec la conservation d'un certain niveau du secteur industriel, ce qui le différencie du modèle anglo-saxon où les services se substituent entièrement à l'industrie (Szczepański et Zagała 2009).



Graphique 3. Economie non-résiliente

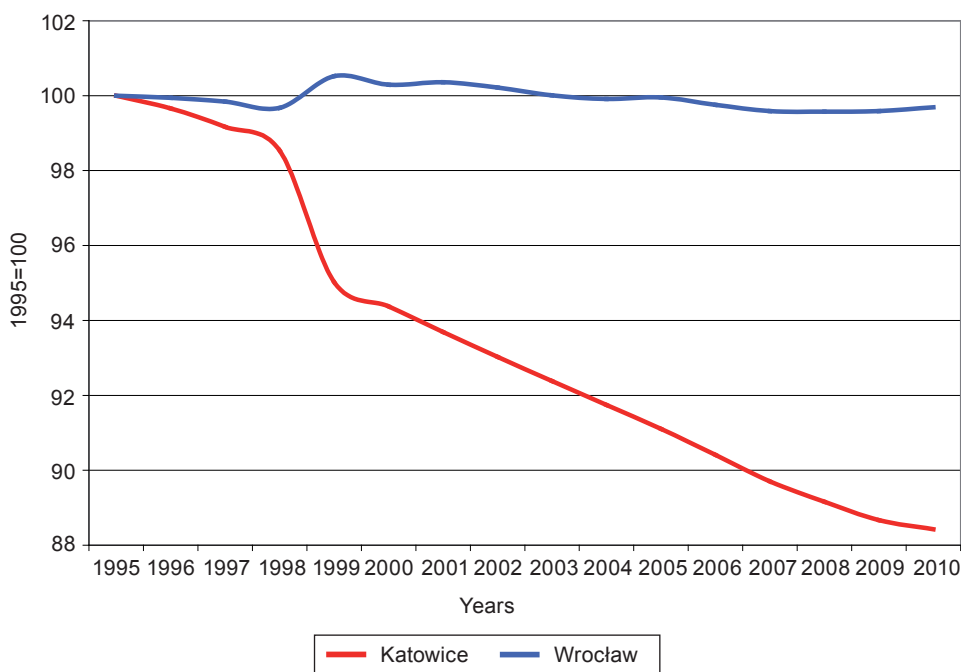
Source: Simme, Martin (2009)

Il est difficile de donner une réponse définitive en s'interrogeant sur la résilience des villes concernées par la conurbation silésienne. Elle pourrait être sans doute plus importante si nous prenions en compte des indicateurs tels que la perte de la population, le niveau de chômage, ou les revenus fiscaux des communes,

par rapport aux autres agglomérations polonaises comme celle de Wrocław (voir les graphiques 4–5).

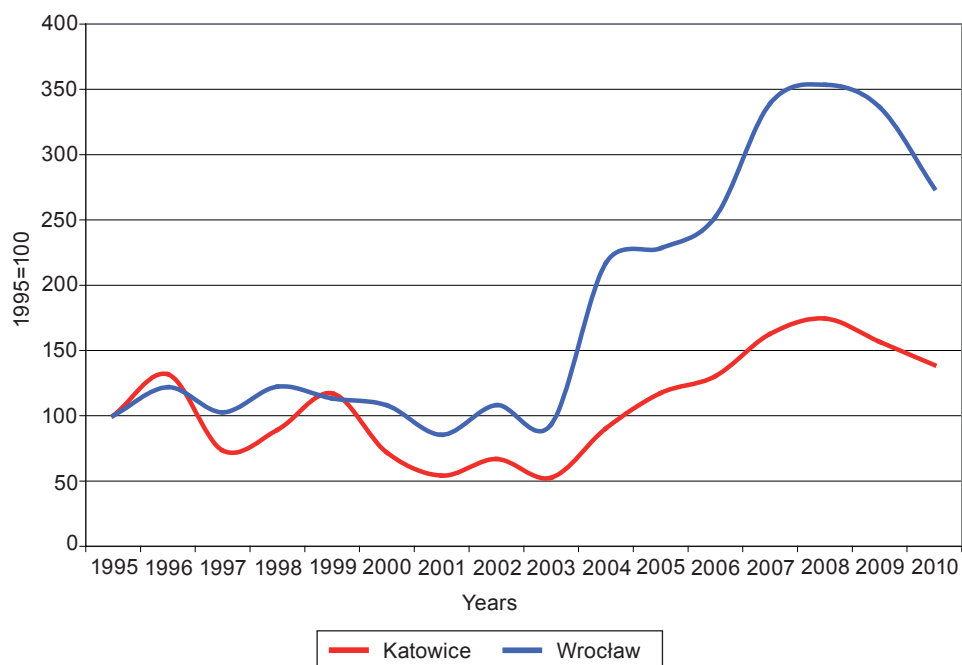
Si nous analysons les graphiques présentés ci-dessous, nous pouvons constater que le niveau de la résilience de la ville de Katowice, qui est la capitale de la conurbation silésienne et à laquelle s'applique le graphique n° 3, est pour son compte assez bas. De l'autre côté, si on prend en considération l'effort d'adaptation engagé par les villes de la conurbation silésienne qui est relatif à leur monoculture industrielle et si on le compare à celui des villes beaucoup moins industrialisées, comme Wrocław, les conclusions tirées ne seront pas aussi définitives. Notre perplexité s'accroît quand on analyse la période récente qui présente la résistance des villes face à la crise de 2008 et 2009.

Les données et les graphiques présentées prouvent que la période la plus difficile de la transformation postindustrielle de la conurbation silésienne est déjà terminée, et que malgré les crises consécutives à l'échelle européenne ou mondiale, elle arrive à conserver une croissance positive.



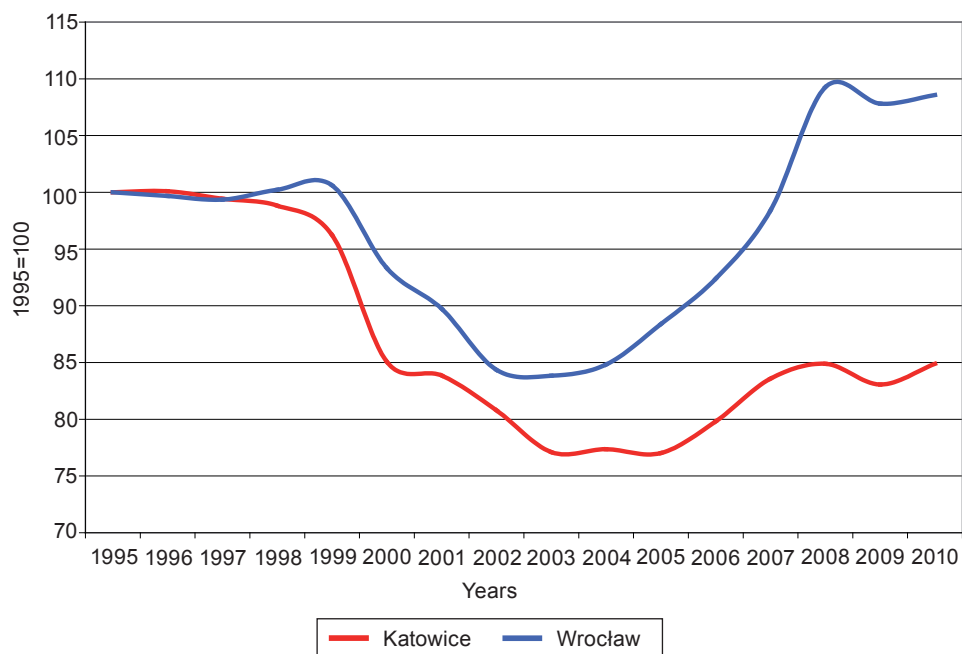
Graphique 4. La population à Katowice et à Wrocław (1995–2010)

Source: Drobniak (2012)



Graphique 5. Les revenus fiscaux à Katowice et à Wrocław (1995–2010)

Source: Drobnik (2012)



Graphique 6. L'emploi à Katowice et à Wrocław (1995–2010)

Source: Drobnik (2012)

Même si la conurbation silésienne a déjà passé l'étape la plus difficile de sa transformation relative à la désindustrialisation, elle reste néanmoins toujours en mutation. Pour qu'elle puisse garder sa dynamique positive et atteindre les résultats des agglomérations européennes dans une perspective relativement proche, elle doit passer à la construction d'un territoire réflexif qui se distingue par une créativité, un potentiel d'innovation et un développement des fonctions métropolitaines. Dans ce contexte, un des défis des plus importants, marginalisé jusque-là, est la création d'une structure spéciale et administrative convenable de la conurbation dont le morcèlement politico-administratif relatif aux 14 villes indépendantes, peut constituer un obstacle dans la construction d'une métropole réflexive et résiliente.

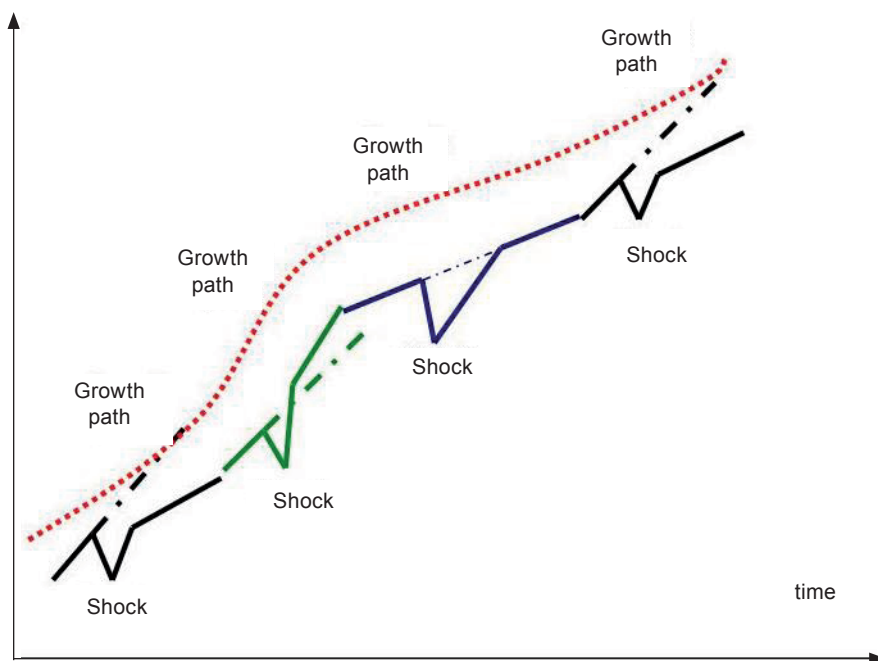
On peut ainsi constater que, dans une économie de connaissance, la source du dynamisme et le moteur du développement résident dans la circulation des informations et du savoir qui est la base d'apprentissage et de la réflexion collective qui permet la création de nouvelles connaissances et d'innovations. On peut se référer au modèle de Nonaka et Takeuchi qui montrent dans quelle mesure l'organisation appropriée des réseaux de flux et d'échanges d'informations peuvent mener à sa transformation et son utilisation intensive et efficace. Certaines barrières peuvent freiner ces processus, comme entre autres le niveau insuffisant de la confiance des acteurs, ou le manque des instruments institutionnels et juridiques favorisant des interactions et une coopération des acteurs de différents secteurs et niveaux de la réalité sociale (Nonaka et Takeuchi 2000).

Un des premiers à utiliser la notion de « région apprenante » (*learning region*) a été Richard Florida (Florida 1995). Une région apprenante est une région qui se concentre sur le développement endogène à travers la recherche des liaisons et l'intégration des réseaux de contacts personnels et institutionnels des acteurs ainsi que leur large participation dans le partenariat public-privé et la mutualisation de leurs compétences.

L'émergence de la région apprenante est déterminée par la création des conditions favorables à une coopération meilleure avec un nombre important d'organisations sociales, civiques et les pouvoirs publics qui restent enracinés dans les structures régionales (Suchacka 2010).

La notion de la résilience urbaine reste également valable dans cette phase de la transformation mais principalement dans sa dimension évolutionniste. La résilience ne signifie plus uniquement la capacité à surmonter des crises épi-sodiques puisque l'une des propriétés du système économique contemporain est justement son évolution permanente qui provient des perturbations enchainées devenant un trait immanent de la réalité économique (voir graphique 7). C'est ainsi que la résilience urbaine acquière une double signification. Dans la dimension extérieure, elle signifie une aptitude permanente aux changements adaptatifs issus d'un environnement instable. Dans la dimension intérieure elle signifie des réseaux flexibles permettant la communication entre les acteurs, l'apprentissage

récioproque et la coordination de leurs propres stratégies. Le résultat d'une telle résilience dans l'espace urbain peut être l'émergence d'un *espace métropolitain réflexif* qui se fonde sur des flux informationnels intensifs comme résultat de la multiplication des systèmes d'interactions fonctionnelles dans l'espace de la métropole.



Graphique 7. Agglomération réflexive – approche évolutionniste modifiée
Source: (Pyka 2012).

La gouvernance métropolitaine en tant que facteur de la résilience et de la réflectivité des espaces métropolitains

Même si l'industrie ne disparaît pas dans un court délai du paysage de la conurbation silésienne, elle a sans doute perdu sa position dominante qui a été occupée par les services donc la production des biens immatériels grâce à l'intervention de la créativité humaine, transformant l'information et les connaissances vers des valeurs nouvelles. Ce type de production exige néanmoins des conditions locales bien particulières. Cet environnement local spécifique se compose, entre autres, d'un climat propice aux innovations (Zbiegień-Maciąg 2002), d'une densité institutionnelle importante (Asheim 2000), d'un système régional d'innovation

(Boekema et Morgan 2000), qui ensemble constituent les fondements d'une région apprenante.

On peut dire autrement que les sources du développement des économies modernes ont un caractère plus territorialisé et proviennent de la spécificité des conditions locales, de ses capitaux résiduels, dont la mobilisation passe par la construction de systèmes interactionnels favorisant les transferts d'informations, de connaissances et privilégiant l'apprentissage collectif des acteurs.

Pour cette raison, il n'est pas étonnant que les espaces qui se présentent comme des nouveaux centres de développement soient justement des agglomérations urbaines et avant tout des métropoles. Ce sont ces territoires qui accumulent des services, des institutions et des équipements de plus haut niveau et qui concentrent de nombreux acteurs de la science, de la technologie, du business et du pouvoir public, ce qui, bien entendu, crée un grand potentiel d'innovation, de coopération et d'échange.

La métropolisation est un phénomène qui peut encourager l'émergence des régions réflexives en s'inscrivant dans la continuation du processus de la transformation postindustrielle de l'agglomération. Tous les systèmes interactionnels qui émergent dans l'espace de l'agglomération ne prennent pas automatiquement un caractère fonctionnel au sens proposé par Raymond Boudon (Pyka 2012). Dans ce contexte, il paraît important de pouvoir créer des mécanismes de régulation des systèmes d'interactions multipliés dans l'espace de l'agglomération, dont le fonctionnement peut être troublé par de nombreux facteurs comme, par exemple, une structure politico-administrative inadéquate. C'est le cas de la conurbation silésienne qui constitue un grand espace fonctionnel, un bassin de vie et de l'emploi pour plus de 2 millions d'habitants qui est gérée par 14 villes indépendantes menant leurs propres politiques, dont les objectifs peuvent même s'établir en contradiction avec ceux de leurs voisins.

La résilience des agglomérations peut faire référence à l'aptitude à transformer les systèmes d'interactions qui émergent en grand nombre dans l'espace urbain en systèmes fonctionnels tout en limitant les effets d'aggrégation néfastes. Le résultat d'une telle résilience et de la flexibilité peut être l'émergence d'un *espace métropolitain réflexif*, étant la conséquence de la coopération synergique et des échanges entre les acteurs métropolitains faisant preuve d'une autoréflexion leur permettant de projeter des réseaux optimaux de coopération métropolitaine.

Les mécanismes de correction des systèmes d'interaction dans les agglomérations peuvent prendre deux formes principales et non concurrentielles. On peut opter pour une forte institutionnalisation et choisir des solutions formalisées tout en créant de nouvelles structures administratives, des communautés territoriales, voir intercommunales pour construire un véritable gouvernement urbain. Par ailleurs, la stratégie de création des structures flexibles, volontaires et partiellement formalisées dépourvues pour autant de compétences ou de périmètres définitivement établis, constitue une solution qui peut aller de pair avec la première.

Il s'agit des structures de coopération territoriale et interterritoriale qui se basent sur la gouvernance métropolitaine.

Un gouvernement urbain en Pologne, est-ce possible ?

La mise en place d'un gouvernement urbain renvoie le plus souvent au problème des profondes réformes structurelles. C'est particulièrement le cas si nous acceptons une définition forte du gouvernement urbain qui signifie « produire de l'action collective [...] qui résout les problèmes existants et anticipe les défis futurs en définissant des orientations et en les mettant en œuvre » (Lefèvre 2009 : 2).

Il n'est pas étonnant dans ce contexte que les réformes qui visent à introduire un gouvernement urbain se heurtent à de nombreux blocages et à une forte résistance. La Pologne n'est pas un cas particulier, si on regarde, par exemple, les discussions autour de la réforme territoriale de 16 décembre 2010 (Marcou 2011) en France et son contenu final assez modeste et la réouverture récente du débat français sur les métropoles dans le contexte de la loi du 27 janvier 2014¹ constituant le premier volet de l'acte III de la décentralisation.

Les perspectives du gouvernement urbain en Pologne seront présentées à l'aide de l'exemple de la conurbation silésienne pour laquelle le manque de mécanismes de coordination à l'échelle métropolitaine est plus prégnant que dans le cas d'autres agglomérations polonaises.

C'est dans ce contexte et en attendant l'arrivée d'une loi relative à la gestion des espaces métropolitains en Pologne que 14 villes de l'agglomération silésienne ont adopté le statut de la Métropole « Silesia », syndicat intercommunal à vocation multiple, qui a été enregistré par le Ministère de l'Intérieur polonais en 2007 (Pyka 2012). Bien que la Métropole « Silesia » constitue en Pologne un prototype d'intercommunalité institutionnalisée, elle reste une structure très faible et fragile. Adossée à la loi « communale » de 1990 la Métropole « Silesia » ne profite même pas de toutes ses possibilités statutaires en raison de la pression exercée par des membres hostiles à la délégation de ses compétences ainsi que des ressources budgétaires et personnelles modestes (Pyka 2011).

Même si la Métropole « Silesia », devait être un instrument provisoire précédant l'adoption de la loi d'agglomération en Pologne, elle commence à fonctionner dans la conscience de ses habitants qui sont favorables dans leur majorité à la mise en place d'un gouvernement métropolitain. Les recherches empiriques de l'auteur confirment cette thèse et reflètent l'état de conscience des habitants par rapport au projet de la mise en place de la Métropole ainsi qu'aux conséquences potentielles de cette décision. Selon des recherches, 66% des habitants de la Métropole « Silesia » connaissent cette structure et 61,5% sont favorables au

¹ LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

projet d'intégration de ces villes membres. Une corrélation positive a été observée entre le niveau de formation des habitants et leur connaissance du projet de la Métropole ainsi que l'intérêt favorable à cette initiative. Quant au nombre des villes membres de la Métropole « Silesia », 40% des habitants se sont prononcés pour un éventuel élargissement vers d'autres villes de la conurbation qui se trouvent aujourd'hui en dehors de son périmètre. Suivant les résultats des recherches, le passé industriel se présente comme un élément partagé par tous les habitants de la conurbation et peut jouer un rôle majeur dans l'intégration et constituer une base primaire de l'identité métropolitaine (Gawroński et al. 2010).

Parmi les problèmes sur lesquels le futur gouvernement métropolitain devrait se concentrer les habitants ont pointé l'infrastructure routière (63%), les transports municipaux (52,2%), la politique du logement (44,8%) et l'amélioration des conditions des déplacements au travail entre les villes de la Métropole (38%). Les experts interrogés pendant les recherches ont ajouté à cette liste, l'aménagement du territoire, la gestion de l'eau et la collecte des déchets, l'aide sociale ainsi que le tourisme.

D'après une forte majorité des habitants (80%), la création d'un gouvernement métropolitain accroîtra le potentiel concurrentiel de la conurbation et de toute la région vis-à-vis des autres agglomérations. Parmi les retombées positives attendues du fonctionnement du gouvernement métropolitain, les habitants ont d'abord énuméré l'amélioration des transports en commun (27,7%), un développement économique plus dynamique (21,05%), une meilleure situation sur le marché du travail (21,4%) et une meilleure visibilité extérieure de la région (13,4%). Les habitants craignent néanmoins que la mise en place d'une métropole forte ne change rien (27,1%) et qu'elle puisse même entraîner l'augmentation de la bureaucratie (24,1%) (Gawroński et al. 2010).

Parmi les experts interrogés il n'y avait aucun accord par rapport au modèle de gouvernement à appliquer. Certains experts prônaient un mode de gestion dispersée au sein d'un organe collégial composé de représentants des villes membres. D'autres se sont prononcés pour un mode de gestion plus concentré et personnalisé, afin de construire un leadership métropolitain fort autour d'un président élu au suffrage universel. Ils étaient néanmoins conscients des réticences des acteurs municipaux et régionaux par rapport à la mise en place d'un véritable gouvernement métropolitain. D'autres problèmes identifiés soulignent une faible capacité de ces acteurs à réfléchir dans les catégories de bien commun et une faible capacité de négociation et d'arrangement relatifs aux problèmes et aux enjeux régionaux. Dans ce contexte le manque d'un cadre formel sous forme de loi métropolitaine, apparaissait comme une barrière principale.

Les travaux sur le projet de « loi d'agglomération » (*ustawa aglomeracyjna*), débutés en 2006, sont aujourd'hui au point mort. Il avait été question de s'inspirer du modèle français de temps de loi Chevènement de 1999 en créant trois échelons de coopération intercommunale : ensemble urbain, espace métropolitain et

ensemble métropolitain. Même si le modèle français a évolué depuis avec les réformes du décembre 2010 et la récente réforme du 27 janvier 2014 concernant entre autres la création et l'affirmation des métropoles, en Pologne projet de « loi d'agglomération » a été bloqué à la Commission commune du Gouvernement et des collectivités territoriales, commission présidée par le parti populaire (*Polskie Stronnictwo Ludowe*), membre de la coalition du gouvernement, et représentant du milieu rural.

Les blocages sont multiples. D'abord, les petites communes perçoivent cela comme une menace et un facteur de déséquilibre du territoire national. En second lieu, les dérives centralistes issues de l'histoire de la division de la Pologne et de son passé communiste, sont encore présentes dans le système politique actuel. La décentralisation existe souvent en théorie seulement et la conscience des enjeux locaux peine à gagner le pouvoir central. Le Sénat ne représente pas les intérêts des collectivités, les sénateurs étant élus au suffrage universel direct (en tant que députés), sachant qu'il leur est interdit de cumuler les mandats électoraux. Un autre frein viendrait du déficit profond de la coopération, propre à la société polonaise. Si, dans les discours, les maires urbains plaident souvent pour une coopération intercommunale avancée, en réalité ils ne délèguent même pas ce que la loi en vigueur leur permettrait de faire. Même dans la Métropole « Silesia », les décideurs locaux semblent attendre de se voir imposer la coopération par une décision qui viendrait de l'extérieur. Enfin, la Pologne ne dispose pas d'équivalent aux agences d'urbanisme françaises, lieux de production du savoir, d'expertises et d'un « discours métropolitain », susceptible de nourrir les décideurs locaux. Or, dépasser le « déficit de la coopération » exige de s'engager dans un processus « d'apprentissage collectif » propice à la réflexion et aux imaginaires (Pyka 2011).

En 2010, des députés et eurodéputés silésiens, membres de la majorité gouvernementale, ont déclaré la préparation d'un projet de loi concernant uniquement la conurbation silésienne. Leur idée de créer le district métropolitain de Katowice (*Katowicki Powiat Metropolitalny*) a reçu le soutien de l'Union des métropoles polonaises. Il fallait attendre un an, jusqu'aux élections législatives en automne 2011, pour que le projet émerge dans le cadre de la campagne électorale du parti du gouvernement (*Platforma Obywatelska*). Le projet de loi a été soumis aux villes membres de la Métropole « Silesia » pour qu'elles présentent leurs avis. Le projet ne prévoyait pas la création d'un échelon métropolitain supplémentaire, mais la fusion des districts (*Powiat*) formant un seul « District Métropolitain de Katowice », avec un statut particulier.

Le projet a fait l'objet d'une délibération lors de l'Assemblée Générale de la Métropole « Silesia » au début de l'année 2012 qui a démontré le nombre de controverses et de désaccords autour du projet finalement rejeté par les représentants des villes de la Métropole « Silesia » (Zasada 2012). Quelques jours plus tard, le ministre de l'Administration et de Numérisation, M. Michał Boni, a contredit les

promesses faites précédemment par ses collègues du parti au pouvoir, en déclarant qu'il n'y aura pas de loi spécifique pour la conurbation silésienne.

La gouvernance métropolitaine – peut-elle remplacer l'absence d'un gouvernement métropolitain ?

La mise en place du gouvernement des agglomérations dans les conditions actuelles en Pologne, aussi bien au niveau central qu'au niveau local, se présente comme peu probable à court et moyen terme. Même si les principaux documents stratégiques nationaux récents comme la « Stratégie de long terme du développement du pays – Pologne 2030 » ou la « Conception d'aménagement du territoire du pays pour 2030 », recommandent l'introduction des solutions juridiques et organisationnelles renforçant le réseau métropolitain polonais, l'État polonais reste presque inactif dans ce domaine.

La gouvernance métropolitaine comme outil plus souple dans la prise de décisions et de la gestion des espaces métropolitains peut se présenter comme une solution alternative de forme institutionnalisée difficile à introduire car elle modifierait la structure du système politico-administratif local. Ne perdons pas de vue l'objectif principal de cette démarche, qui était l'augmentation du potentiel productif et créatif des agglomérations dont le dynamisme détermine le développement du pays. Dans le cas de la conurbation silésienne il s'agit de l'émergence des liens et des systèmes d'interaction flexibles dans ces configurations entre les acteurs métropolitains, favorisant les échanges multiples et permettant la transformation de cette ancienne région industrielle en espace métropolitain réflexif faisant preuve en permanence de sa résilience, bien malgré la fragmentation politico-administrative. La question qui s'impose concerne l'état de la gouvernance dans la conurbation silésienne, donc le potentiel de la coopération des acteurs régionaux favorisant son passage d'un territoire piloté par le centre vers un territoire autoréflexif capable de s'autoproduire.

Une étude réalisée à ce sujet, en 2011, par une équipe de recherche de l'Université de Silésie apporte quelques éléments de réponse². Dans le cadre de ce projet, intitulé « Région industrielle comme région apprenante – analyse sociologique de transformation à l'exemple de la voïvodie de Silésie », 100 acteurs sociaux ont été interviewés, répartis en cinq catégories d'entrepreneurs de trois secteurs différents, les décideurs locaux et les représentants du milieu associatif. Les recherches ont été menées dans les quatre sous-régions de la Silésie, mais nous allons nous focaliser sur le résultat de la partie centrale de la voïvodie qui correspond au territoire de la conurbation silésienne. Pendant les interviews, les acteurs ont été interrogés sur la qualité et les directions des coopérations. Les ac-

² Projet de recherche n° 3355/B/H03/2010/38 financé par la Ministère de la Science et de l'Enseignement Supérieur.

teurs se sont exprimés également à propos de freins principaux de la coopération parmi les entrepreneurs, les chercheurs et les représentants des pouvoirs locaux qui constituent une triade de développement local endogène.

L'évaluation de la qualité de la coopération dans la conurbation silésienne ne s'est pas articulée autour d'un accord entre les acteurs interrogés. Ils se réfèrent à des initiatives de plus en plus nombreuses, qui sont fondées sur le principe de partenariat entre le secteur public, le monde de la science et le secteur privé. Ils restaient néanmoins sceptiques sur la durée et la stabilité de ce genre de coopérations ou sur des réseaux qui arrivent assez rarement à se pérenniser. Les programmes européens de financement de projets locaux jouent dans ce cadre-là un rôle très positif en exigeant la participation de plusieurs types d'acteurs. La gouvernance devient ainsi souvent un point très important dans l'évaluation des dossiers de financement européen. Malgré les efforts, quelques projets réussis et les ouvertures vers une coopération approfondie qui apparaissent, les acteurs locaux silésiens doivent s'engager dans un processus d'apprentissage collectif qui établira des règles et procédures inédites et partagées, permettant une collaboration stable et flexible.

Quant aux principales barrières dans la mise en place d'une coopération au niveau de la conurbation silésienne, les personnes interrogées ont parlé « de la mentalité de l'administration » qui freine les initiatives et qui reste plutôt renfermée sur elle-même. Les entrepreneurs ne sont pas traités par l'administration comme des partenaires et pour l'entreprise l'administration présente plus un obstacle à surmonter qu'un lieu de soutien. D'après les entrepreneurs interrogés, les pouvoirs locaux devraient être une source de directives stratégiques, d'une vision du développement et de la coordination des acteurs, alors qu'elle conserve son caractère procédural et gestionnaire. De l'autre côté, les décideurs locaux ont manifesté un sentiment de crainte qui est propre à l'administration, cela peut se traduire à travers des soupçons de corruption, qui peuvent apparaître quand on cherche des partenaires ou des solutions en dehors des cadres formels existants. Un des décideurs de la partie centrale de la région de Silésie interviewé a dit: « Nous vivons dans un système ou celui qui arrive avec des initiatives et entreprend des actions, est traité a priori comme un tricheur ou un voleur ». La complexité et le manque de transparence dans les règles formelles du droit qui restent floues et changent trop souvent sont d'autres obstacles. En effet, cette dernière situation crée un sentiment de chaos et de manque de stabilité; élément tellement important dans la construction des stratégies, des projets ainsi que pour l'instauration de la confiance. Néanmoins les barrières les plus importantes sont de l'ordre du caractère mental et se manifestent par un manque général de confiance qui nuit à la coopération. Cela est vrai dans les relations entre les villes de la conurbation, mais surtout entre le monde de l'entreprise, les chercheurs et les décideurs politiques régionaux qui raisonnent suivant des logiques différentes propres aux systèmes dans lesquels ils fonctionnent. De nombreux acteurs inter-

rogés ont évoqué le problème de la commercialisation des résultats scientifiques relatif au manque d'instruments juridiques et formels qui régleraient et rendraient plus légitime les transferts d'informations et de connaissances entre la science et le business.

Les voix critiques qui sont apparues lors des interviews ne concernaient pas uniquement le pouvoir public et l'administration, elles ont également touché les entreprises et le milieu scientifique. Certains entrepreneurs se sont prononcés sur le niveau relativement bas des résultats scientifiques dans la région et du détachement de l'université de la réalité de l'entreprise et du marché ; ce qui rend difficile une coopération approfondie. Les formes dominantes d'une collaboration citée par les entrepreneurs concernaient les stages et les formations pour les étudiants au sein des sociétés. D'après les entrepreneurs, l'université est beaucoup plus orientée vers la formation massive que l'activité créative. Selon eux, les chercheurs manquent de motivation particulière pour la prospection des sources extérieures de financement des études scientifiques. Les critiques ont été adressées aussi en direction des entrepreneurs qui ne cherchent pas activement des innovations dans le monde scientifique, ce qui d'un côté est déterminé par le manque de ressources financières appropriées, mais de l'autre, provient de la vision à court terme des entrepreneurs qui ne cherchent qu'à subsister au détriment d'une réflexion stratégique à long terme. D'après les acteurs interrogés, les entrepreneurs s'engagent difficilement dans leur environnement local en travaillant principalement avec d'autres sociétés de la branche. Le milieu des entrepreneurs est dominé par la conviction qu'ils ne peuvent compter que sur eux-mêmes et que les acteurs politiques ou scientifiques ne sont pas fiables puisqu'ils fonctionnent dans des conditions complètement détachées de la logique du marché. Les encrages locaux sont les plus faibles dans le cas des sociétés étrangères qui, d'un côté, contribuent à la modernisation de la région et à la valorisation de son capital humain, mais de l'autre ne cherchent pas à développer des innovations dans la région, en y apportant principalement leurs propres technologies produites ailleurs. Presque tous les acteurs ont mentionné une barrière spécifique qui est la distance hiérarchique entre les acteurs de différents niveaux d'organisation aussi bien publique que privée. L'attachement aux titres scientifiques et aux postes, qui bloque la communication et les échanges ne favorise pas pour le moins une quelconque coopération, et de plus, rend la gouvernance difficile à apparaître.

Conclusions

L'avenir des anciennes régions industrielles, comme la conurbation silésienne, dépend aujourd'hui de leur capacité d'adoption, de résilience et de leur transfor-

mation vers un territoire créatif et apprenant. Cela demande une réorganisation complète des relations intérieures sur lesquelles elles construisaient leur développement. Les relations verticales avec le centre qui pilotait la machine industrielle silésienne, deviennent moins significatives, au profit de relations horizontales développées au niveau local. C'est la capacité d'activation des capitaux propres aux acteurs régionaux et l'organisation de leurs flux et échanges, qui détermineront le potentiel créatif du territoire. Les processus de la métropolisation qui apparaissent aussi dans les anciennes agglomérations industrielles, peuvent accélérer cette transformation, puisqu'ils se traduisent par une vague d'entreprises nationales et étrangères, l'installation des centres internationaux de congrès et le développement des recherches et de l'activité culturelle. Cette pluralité d'acteurs et leur concentration spatiale multiplie les systèmes interactionnels qui, dans les conditions favorables, créent des ensembles fonctionnels et des réseaux, qui assurent l'échange des informations, des connaissances ainsi qu'une coopération, qui génèrent des valeurs nouvelles, garantissant ainsi la résilience de la région, qui se voit transformer en territoire métropolitain réflexif. Ces conditions favorables peuvent résulter de l'introduction d'un système de gouvernement métropolitain intégré, dans le cas où des coopérations et des échanges proviennent de la mise en place des nouveaux cadres institutionnels à l'échelle du territoire fonctionnel de la métropole émergente. Les structures institutionnelles peuvent être accompagnées de schémas et relations informelles et volontaires, dont l'ensemble constitue un système de gouvernance locale. Quand les réformes institutionnelles ne sont pas possibles, le rôle principal est joué par le système de gouvernance, dont l'apparition demande l'existence d'une conscience spécifique reconnaissant l'importance de la coopération et du bien commun.

La transformation de la conurbation silésienne a franchi l'étape de la désindustrialisation en faisant preuve de sa résilience. L'étape suivante de la transformation, qui devient un processus permanent, ouvre le passage vers une région réflexive et apprenante comme résultats de la mise en réseau de coopération des acteurs de développement régional. La conurbation silésienne est au début de ce chemin qui n'est pas facile dans le contexte de sa fragmentation politico-administrative, le manque d'un gouvernement institutionnel fort à l'échelle de la conurbation et la gouvernance limitée aux enclaves qui deviennent de plus en plus nombreuses, mais qui restent une exception plutôt qu'une règle. Parmi les exemples de bonnes pratiques dans la construction des réseaux métropolitains nous pouvons citer la création de clusters comme Euro-Centrum³ qui rassemble les sociétés de la branche d'éco-construction à basse consommation d'énergie, la mise en place « d'Itinéraire des monuments industriels »⁴ qui valorise à l'échelle nationale et européenne le patrimoine industriel de la région. Nous pouvons

³ Cf. www.euro-centrum.com.pl/.

⁴ Cf. www.zabytkitechniki.pl/.

également citer l'exemple de certains projets de la Métropole « Silesia », comme un des plus récents, relatifs à l'achat commun à l'échelle de la conurbation d'énergie électrique par les collectivités territoriales et de nombreux établissements publics. Ces exemples prouvent le potentiel de résilience de la région et les changements en cours doivent maintenant se multiplier.

Références

- Asheim B.T., 2000: *Industrial Districts: The Contributions of Marshall and Beyond*. Dans G.L. Clark, M.P. Feldman, M.S. Gertler (eds.): *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford UP.
- Boekema F.W.M., Morgan K., 2000: *Knowledge, innovation and economic growth: the theory and practice of learning regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Drobnia A., 2012: *Exploring the urban economic resilience concept*. "Regions, Regional Studies Association", n° 286, issue 2.
- Florida R.L., 1995: *Toward the learning Region*. "Futures", Vol. 27, n° 5.
- Gawroński G., Kłoskiewicz M., Stanowa A., Wycisk A., Zygmunt A., 2010: *Metropolia w świetle opinii mieszkańców Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Raport z badań*. W: R. Pyka (red.): *Sposób na Metropolię. Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*. Katowice: rss msnp uś.
- Lefèvre C., 2009: *Gouverner les métropoles*. Paris: Dexia.
- LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- Marcou G., 2011 : *Les métropoles ont-elles une chance?* Dans: *La réforme des collectivités territoriales*. RFDA, n° 2.
- Nonaka I., Takeuchi H., 2000: *Kreowanie wiedzy w organizacji*. Warszawa: Poltext.
- Pyka, R. 2011 : *Tour du monde : l'avenir incertain des métropoles polonaises*. „Intercommunalités”, n° 155.
- Pyka, R. 2012 : *La métropolisation en Pologne: le fonctionnement et l'avenir des espaces métropolitains polonais*, *Métropoles*. Métropoles [En ligne], 10 | 2011, mis en ligne le 15 mai 2012. URL: <http://metropoles.revues.org/4515>.
- Simme J.M.R., 2009: *The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach*. "Cambridge Journal of Regions, Economy and Society".
- Suchacka M., 2010: *Syndrom śląskiej kotwicy – wokół dylematów tworzenia klimatu innowacyjnego*. „Studia Socjologiczne”, n° 4 (195).
- Szczepański M.S., Zagała Z. (red.) 2009: *Chaos oswojony? Województwo śląskie i jego społeczne metamorfozy*. Katowice: Wydawnictwo Gnome – Wydawnictwa Naukowe i Artystyczne.
- Zasada M., 2012: *Boni: Ustawy nie będzie. Koniec snu o metropolii!* „Dziennik Zachodni”, <http://www.dziennikzachodni.pl/> [27.02.2012].
- Zbiegień-Maciąg L., 2002: *Kultura w organizacji. Identyfikacja kultur znanych firm*. Warszawa: PWN.